

*Barzola, Victoria; Lira, Lucía; Nassano, Marisa;
Oyarzo, Leandro*

Relaciones del Trabajo en la Administración Pública argentina: Primeros aportes para una perspectiva general

VII Jornadas de Sociología de la UNLP

5 al 7 de diciembre de 2012

CITA SUGERIDA:

*Barzola, V.; Lira, L.; Nassano, M.; Oyarzo, L. (2012) Relaciones del Trabajo en la Administración Pública argentina: Primeros aportes para una perspectiva general [en línea]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1707/ev.1707.pdf*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

VII Jornadas de Sociología de la UNLP
“Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales”
La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012

Título: “Relaciones del Trabajo en la Administración Pública argentina. Primeros aportes para una perspectiva general”

Autores: Lic. Victoria Barzola; Lic. Lucía Lira; Lic. Marisa Nassano; Lic. Leandro Oyarzo

UBACT 20020100100507 - Cátedra Relaciones del Trabajo – A cargo del Profesor Palomino – Facultad de Ciencias Sociales – UBA- catedrapalomino@gmail.com

Introducción

Parte importante de la dinámica de las relaciones del trabajo de toda sociedad contemporánea tiene como base el empleo que se origina en la esfera pública y que por ende no implican al actor privado como empleador ni el fin de lucro como finalidad de la relación laboral¹. A partir de esto nos concentraremos en las relaciones laborales que se entablan entre los trabajadores y el Estado, relación social que, a pesar de configurarse en una sociedad capitalista, no implica la relación capital-trabajo que tradicionalmente estudia nuestra disciplina.

Este trabajo propone una introducción al estudio de las relaciones del trabajo en el ámbito público a partir de la caracterización de los distintos espacios de inserción laboral desarrollados por Héctor Palomino (2004), donde distingue dos dimensiones para caracterizar las esferas en las que un trabajador se puede insertar: el ámbito donde se desarrollan las actividades (privado o público) y la retribución principal que reciben los trabajadores (salario u otras retribuciones no monetarias). De esta manera, en el caso del empleo estatal, encontramos trabajadores que desarrollan sus tareas en el ámbito público y que reciben un salario como retribución principal.

En este ámbito los actores difieren de aquellos que encontramos en el ámbito privado, debido a la compleja configuración del Estado, que en principio cumple un doble rol, tanto el de empleador como el de fiscalizador tanto de las relaciones laborales establecidas, tanto individuales como colectivas.

Así, gran parte de la discusión sobre las relaciones del trabajo en el ámbito público, se centra en comprender a los actores y las relaciones que se establecen entre ellos, principalmente la comprensión del Estado como empleador y la complejidad de la organización colectiva de los trabajadores públicos. Sobre la cuestión del Estado se presentan varias corrientes de discusión,

sin embargo nos enfocaremos en la corriente que entiende al Estado como una institución –o red institucional-pública sin fines de lucro, con fines más allá de los particulares, que intenta asegurar la cohesión social en un determinado territorio o nación (Guerrero Orozco, 1979).

Para este trabajo intentaremos establecer, a partir de datos e información agregada, algunas vinculaciones entre el grado de institucionalización de las relaciones laborales de cada sector con los niveles de conflictividad laboral. Esta vinculación tiene sentido en la medida en que entendemos, como hipótesis de base, que distintos grados de institucionalización de las relaciones del trabajo tienen impactos diferenciados sobre los niveles de conflictividad laboral.

Para la realización de este trabajo, hemos realizado un relevamiento de la regulación vigente como así también de la negociación colectiva llevada a cabo por los actores involucrados en cada uno de los sectores analizados. Asimismo, aquellos datos referidos al conflicto laboral fueron elaborados en base a los datos proporcionados por la Dirección de Estudios en Relaciones del Trabajo (DERT) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por último, se ha relevado una importante cantidad de bibliografía acerca de la temática del empleo público en Argentina, pero para este trabajo se ha seleccionado sólo aquella que considerábamos más relevante a la temática de estudio propuesta.

Clasificación del Empleo Público

Como podemos observar en la siguiente tabla, las actividades que puede realizar un Estado no se limitan a la administración únicamente, sino que pueden participar de una amplia gama de actividades económicas, desde la industria y el transporte hasta la salud y la educación. Por tal motivo, para una primera caracterización del empleo público podríamos pensar en una clasificación entre: organismos dedicados a la producción de bienes y servicios y organismos dedicados a la administración.

Tabla 1. Empleo Público según Actividad Económica

Producción		Administración	
Bienes	Servicios	Poder	Nivel
Industria Metalúrgica (Fabricaciones militares, Astilleros)	Salud	Legislativo	Municipal
Industria de la carne (Mataderos, Frigoríficos)	Educación	Judicial	Provincial
Industria gráfica (Imprenta)	Servicios Financieros	Ejecutivo	Nacional
Extracción petrolera, en minas y canteras	Agua, Gas y Electricidad		
	Servicios a las organizaciones (Maestranza, Seguridad)		
	Comunicación (Radio, TV, Prensa escrita)		
	Correo		
	Transporte (Terrestre, Ferroviario, Aéreo)		

Algunas características comunes del empleo público

El Empleo Público en números

Uno de los aspectos esenciales para introducirnos en la comprensión de las relaciones del trabajo en cualquier sector se basa en la caracterización de su estructura ocupacional, ya que brinda la posibilidad de establecer algunos parámetros de relevancia, como la cobertura de la negociación colectiva del sector e incluso la ponderación de los niveles de conflictividad. Sin embargo, para el sector público estos datos no están lo suficientemente desarrollados por lo tanto se dificulta el acceso a un panorama actualizado y general de la cuestión.

Así por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) publica periódica y sistemáticamente² la cantidad de trabajadores ocupados en el sector público a partir de los datos publicados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Al 4º Trimestre de 2011, el sector público representa el 17,6 % de la ocupación total del país, con 2.781.000 trabajadores ocupados.

Sin embargo, si queremos adentrarnos en alguna actividad económica del sector público, nos encontramos con los primeros problemas de información. Por ejemplo, si quisiéramos ver la evolución del empleo en la administración pública consultando las Series Históricas de Caracterización de la Población Económicamente Activa (PEA) que publica periódicamente el

INDEC, nos encontraríamos con que los datos específicos de administración pública no se encuentran disponibles³.

A partir de lo anteriormente expuesto, hemos decidido proceder por estimación utilizando otras fuentes secundarias para el relevamiento de este tipo de datos, como son: las declaraciones de afiliados de distintos sindicatos, las declaraciones de los dirigentes sindicales en medios periodísticos⁴ y el relevamiento de algunos informes oficiales sobre sectores específicos⁵, entre otros.

La pluralidad sindical

Una de las características sobresalientes, del sector estatal, es la coexistencia de más de un sindicato con personería gremial en todos los sectores del Estado. Así se conforma uno de los principales diferenciadores con respecto a las relaciones del trabajo en el sector privado, en el que en principio, sólo puede haber un sindicato con personería gremial por rama de actividad.

Si bien la pluralidad sindical en el empleo público es una característica histórica, a partir la Resolución N° 255/03 del MTESS, los sindicatos con personería gremial cuentan formalmente con los derechos que esta le otorga. En este sentido, cada uno de ellos elige a sus delegados - es decir, por cada sector del Estado existen, por lo menos, dos organismos de representación directa, sean comisiones o juntas internas, con la posibilidad de que el empleador les retenga la cuota sindical según el artículo 38 de la Ley 23.551; los cuales tienen la posibilidad de representar a los trabajadores colectivamente tal como lo establece el artículo 31 inc. a) de la Ley 23.551 participando en la conflictividad laboral y la negociación colectiva (Cremonte, 2006).

Esta característica, determina una dinámica de relaciones colectivas particular, ya que varios sectores –sobre todo de la administración pública- cuentan con la presencia de dos y hasta tres sindicatos con posibilidades plenas de representar a los trabajadores. Así la relación entre sindicatos y trabajadores asume características diferentes, ya que en principio los trabajadores tendrían más opciones de elección en la afiliación y los sindicatos deben darse estrategias específicas para ella, casi en competencia con el resto de los sindicatos con personería gremial. La relación entre sindicatos y empleador también asume características particulares, como la

² <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/descargas/cuadros/111.xls>

³ http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=1475

⁴ <http://www.conciliacionobligatoria.com/Noticia.php?Id=4648>

⁵ <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/inap.html>

conformación de mesas de negociación y la conformación de estrategias de administración del conflicto laboral, en las cuales deberían intervenir todos los actores involucrados.

Sobre el presupuesto

La razón principal que motiva este apartado tiene que ver con la estrecha interrelación entre las condiciones laborales de los trabajadores estatales y el presupuesto. Las cuestiones salariales vienen a poner en debate el presupuesto y las erogaciones que debe realizar el Estado en un determinado nivel de gobierno y espacio temporal.

Este sistema conforma una estructura de interdependencia financiera entre los distintos niveles de gobierno; en general, el proceso para la determinación del presupuesto comienza con la presentación, por parte del Poder Ejecutivo, de un proyecto para el ciclo siguiente al Poder Legislativo, el cual se encarga de ponerlo en debate -en el mejor de los casos- y vigencia.

Toda esta compleja estructura presupuestaria hace poco flexibles las diferentes discusiones que se puedan dar respecto de las mejoras salariales para los trabajadores, básicamente porque incluye debates parlamentarios, la financiación por parte de niveles de gobierno superiores y hasta la revisión de las estructuras financieras del Estado mismo. Un ejemplo de esto es el sistema de coparticipación, por el cual el gobierno nacional redistribuye fondos a las diferentes provincias, parte de los cuales son generados por las mismas provincias. Así también, se pueden observar sistemas similares dentro de las distintas provincias por el que los gobiernos provinciales distribuyen parte de los fondos a sus municipios o comunas. Por último, en cada nivel de gobierno (aunque más claramente a nivel nacional y de las provincias) se observa la intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo para la determinación de sus presupuestos. En algunas provincias, los reclamos por aumentos salariales -y presupuestarios- toman características híbridas en cuanto a los actores demandantes y sus reclamos; una muestra de ello lo conforman los casos en los que los gobiernos provinciales no cuentan con el financiamiento suficiente para afrontar los aumentos salariales determinados por paritarias, con lo que tanto los funcionarios del gobierno provincial como los sindicatos de trabajadores coinciden en el reclamo por mayor financiamiento hacia el gobierno nacional. Este se conformaría como un ejemplo más de la complejidad de los actores que forman parte de la estructura de relaciones del trabajo en el Estado en general.

Así, toda discusión salarial abre, explícita o implícitamente, un debate sobre el presupuesto aprobado para el periodo de vigencia o para el próximo período.

Caracterización General de la Administración Pública

Para un mejor abordaje del sector público, proponemos una clasificación en base a dos variables: el nivel de gobierno y el poder público del que se trate. Luego, procedemos al desarrollo de cada poder de gobierno en sus distintos niveles.

Tabla 2. Administración Pública según Poder y Nivel de Gobierno

Poder/Nivel	a. Nacional	b. Provincial	c. Municipal
1. Legislativo	1.a. Legislatura Nacional (Congreso de la Nación)	1.b. Legislatura provincial (Legislaturas provinciales)	1.c. Legislatura municipal (Concejos Deliberantes)
2. Judicial	2.a. Poder Judicial Nacional	2.b. Poder Judicial Provincial	-----
3. Ejecutivo	3.a. Poder Ejecutivo Nacional	3.b. Poder Ejecutivo Provincial	3.c. Poder Ejecutivo Municipal

Cada uno de estos cuadrantes cuenta con estructuras y regulaciones específicas que forman parte de la caracterización general de las relaciones laborales del sector. A su vez, en los niveles provinciales y municipales, podemos encontrar reglamentaciones específicas para cada jurisdicción. A partir de aquí, nos introduciremos brevemente en la dinámica general de cada uno de los cuadrantes.

1. Poder legislativo

1.a. Poder Legislativo Nacional (PLN)

Estructura formal

Es el encargado de elaborar las normas que regulan la vida y el ejercicio de los derechos de sus habitantes. Es ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una, de Diputados de la Nación; y otra, de Senadores de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Cámara de Diputados está compuesta por representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un sólo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil.

La Cámara de Senadores está compuesta por tres senadores de cada provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tiene un voto⁶.

A su vez, el trabajo parlamentario concentrado en el Congreso de la Nación, se sustenta con el apoyo de trabajadores que se disponen organizativamente en la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la imprenta, la biblioteca y la Dirección de Ayuda Social (DAS).

Características Principales de las relaciones del trabajo en el PLN

La Ley N° 24.600 es el estatuto y el escalafón para los trabajadores del Congreso de la Nación. Los tres primeros artículos de esta Ley nos indican quiénes están incluidos y excluidos de la aplicación del mismo:

“ARTICULO 1° — El presente estatuto es aplicable a las personas físicas que en virtud de un acto administrativo emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en el ámbito del Poder Legislativo nacional.

ARTICULO 2° — Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este régimen jurídico los legisladores nacionales, los secretarios y prosecretarios de cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación y el personal de la Auditoría General de la Nación.

ARTICULO 3° — El personal comprendido en el presente estatuto se denomina empleado legislativo y revistará en la planta permanente o planta temporaria, según se prevea en el respectivo acto administrativo de designación”.

Debido a la relativa concentración geográfica y de tareas de los trabajadores de este sector se establecen (Art 62, Ley 24.600) los siguientes sectores: Cámara de Diputados; Cámara de Senadores; Imprenta; Biblioteca; Dirección de Ayuda Social

Es importante destacar que a través de distintas resoluciones, esta ley fue modificada o reglamentada en alguna de sus partes⁷.

Los actores colectivos

Si bien existen diferentes sectores en los que se desempeñan los trabajadores del Congreso de la Nación, sólo cuentan con dos sindicatos con posibilidad de representarlos.

⁶ <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=395>

⁷ Para mayor información: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=2&id=31305>

La Asociación del Personal Legislativo del Congreso de la Nación (APL)⁸, es el sindicato con personería gremial que representa a los trabajadores de todos los sectores del Congreso de la Nación. El mismo se encuentra afiliado a la Federación de Empleados Legislativos de la Republica Argentina (FELRA)⁹, que nuclea a sindicatos del Poder Legislativo en general.

También encontramos la presencia de la Asociación del Personal Superior del Congreso de la Nación, sindicato que también detenta personería gremial, según los registros del MTESS.

Sobre la Negociación Colectiva

A partir de una primera aproximación, no se registra una norma que haga referencia a la negociación colectiva en el sector ni se observan Convenios Colectivos de Trabajo ni Acuerdos registrados¹⁰. A partir de las publicaciones digitales en APL y FELRA, no se observan reclamos al respecto, por lo que este tema conforma una de los temas del sector a profundizar.

Sobre el Conflicto Laboral

A partir de los registros de la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo (DERT) del MTESS, desde el año 2006 no se registran conflictos en el sector. Así también, las publicaciones de APL y FELRA no dan cuenta de posibles conflictos con su empleador.

1.b. Poder Legislativo Provincial (PLP)

Estructura formal

El Poder Legislativo a nivel provincial tiene la característica de conformarse de acuerdo a la organización autónoma de cada jurisdicción (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En general, está constituido por una sola Cámara de Representantes con un representante por cada diez por ciento (10%) del total de la población de la provincia, conforme a las cifras que surjan del censo nacional, siendo por ende actualizada dicha representación al momento de actualizarse los datos censales. Su mandato dura como máximo cuatro (4) años y como mínimo un (1) año. Es elegido en forma directa por el voto popular, considerando a tal fin la actual división territorial municipal o departamental como distrito electoral. El cargo es ocupado por quien obtiene la mayoría simple de los votos no nulos legítimamente emitidos. El total de miembros de la Cámara de Representantes se renueva por cuartos cada año. No es reelegible

⁸ <http://www.apldigital.org.ar/>

⁹ <http://www.felra.org.ar/>

sino hasta dos (2) períodos posteriores al efectiva e individualmente ejercido como Representante, no pudiendo además ser elegido para ningún cargo electivo para el período inmediato siguiente al que ejerció el cargo de Representante en forma efectiva e individual.

Características Principales de las relaciones del trabajo en el PLP

A partir de las diferentes configuraciones de los poderes legislativos de las distintas provincias, se estructura la organización del trabajo del sector en cada una de ellas. En general, se observa que 15 de las 24 provincias¹¹ han avanzado en la reglamentación específica para los trabajadores de sus respectivos poderes legislativos provinciales a partir de la vigencia de Estatutos y Escalafones, los cuales en general tratan sobre las condiciones de ingreso y egreso de los trabajadores, cuestiones relacionadas con los derechos y deberes de los trabajadores y se estructuran algunos escalafones. Por último, ninguna jurisdicción ha avanzado hasta el momento sobre reglamentaciones referidas a la negociación colectiva en el sector.

Los actores colectivos

A partir de los datos del MTESS y la FELRA, todas las provincias cuentan con al menos un sindicato específico para el poder legislativo en cada jurisdicción. Las excepciones las conforman CABA con tres sindicatos, Córdoba con dos sindicatos, Salta con tres sindicatos y Tucumán con dos sindicatos. Así también, se observa la presencia de ATE y UPCN en algunas jurisdicciones. De los 30 sindicatos registrados, 24 se encuentran afiliados a la FELRA. Cada jurisdicción cuenta con, por lo menos, un sindicato local afiliado a esta federación.

Sobre la Negociación Colectiva

Siguiendo la línea del Poder Legislativo Nacional, en este sector tampoco se observan avances en la reglamentación de la negociación colectiva. Sin embargo, a pesar de que tampoco se registren negociaciones colectivas en las provincias, se observan indicios de negociaciones colectivas ad-hoc en diferentes jurisdicciones. Ejemplo de ello es la Provincia de Buenos Aires, en la que a partir de diferentes encuentros entre los dirigentes sindicales locales y los presidentes de las cámaras se establecen los aumentos salariales anuales¹².

Sobre el Conflicto Laboral

¹⁰ El registro de las negociaciones colectivas en el sector público se conforma como una problemática en sí misma a la hora de introducirse en el sector, ya que no existe un organismo centralizado encargado de homologar y registrar cada negociación colectiva para el sector público, como el caso del MTESS.

¹¹ Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán no han avanzado en la reglamentación específica del sector.

¹² <http://ultimasnoticiasapl.blogspot.com.ar/2012/03/apl-informa.html>

Entre 2006 y 2011 este sector registra no más del 3% de los conflictos anuales de la Administración Pública de nivel provincial. Los principales reclamos rondan sobre aumentos salariales y apertura de instancias de negociación salarial (paritarias). Por último, se observa una participación preponderante de ATE y UPCN en los conflictos del sector.

1.c. Poder Legislativo Municipal (PLM)

Estructura formal

Está conformado por concejales elegidos en forma directa por un mandato de cuatro años, que se renuevan por mitades cada dos años.

Sus funciones, como discutir y sancionar los proyectos de ordenanzas relativas a planes e instrumentos de ordenación urbanística; ejercer la potestad normativa tributaria del Municipio; y promover los mecanismos que legalmente le estén conferidos y que contribuyan a garantizar en forma eficiente, suficiente y oportuna la participación ciudadana en el proceso de formación, ejecución, control evaluación de la gestión pública municipal, se encuentran en las respectivas leyes orgánicas del Poder Público Municipal y en el ordenamiento jurídico aplicable.

Características Principales de las relaciones del trabajo en el PLM

En general, todos los municipios y comunas tienen sus ordenamientos a través de la vigencia de sus respectivas leyes orgánicas. Las mismas suelen ser complementadas con ordenanzas orientadas a reglamentar algunos aspectos principales de los trabajadores municipales, tanto del Poder Legislativo, como del Ejecutivo.

Los actores colectivos

La organización colectiva de los trabajadores legislativos de los distintos municipios y comunas del país, no difiere claramente de la organización de los trabajadores del poder ejecutivo municipal. Así, se observa escaso avance de los sindicatos legislativos, como APL y FELRA, en este nivel. A su vez, observamos actividad de sindicatos tradicionales del poder ejecutivo municipal y de ATE o UPCN.

Por último, cabe destacar la complejidad sindical en este sector. Un ejemplo de ello es la localidad de Posadas, provincia de Misiones, en la que se observa actividad de la Asociación de Personal Legislativo (APL), el Sindicato de Obreros y Empleados de la Municipalidad de Posadas (SOEMP) y UPCN.

Sobre la Negociación Colectiva

Si bien no se registran Convenios Colectivos ni instancias permanentes de negociación colectiva en este sector, observamos un “enganche” con respecto a las instancias de negociación colectiva de los trabajadores del poder ejecutivo municipal. Un indicio al respecto lo conforma la inclusión de los trabajadores legislativos municipales en varias discusiones salariales de nivel municipal.

Sobre el Conflicto Laboral

Siguiendo la tendencia del PLN y el PLP, este sector tampoco registra más del 3% de la conflictividad laboral en la Administración Pública Municipal. La mayoría de los conflictos tienen como reclamo principal los retrasos salariales, muchos de los cuales tienen como referencia los niveles salariales de los empleados del Poder Ejecutivo de sus respectivas jurisdicciones. Por último, se observa participación tanto de ATE y UPCN, de sindicatos de trabajadores de los poderes ejecutivos municipales y de algunos sindicatos de trabajadores legislativos provinciales.

2. Poder Judicial

2.a. Poder Judicial Nacional (PJN)

Estructura formal

La independencia del resto de los poderes es la condición rectora para su correcto funcionamiento. Es ejercido por la Corte Suprema de Justicia y por los jueces y tribunales de las diversas instancias y jurisdicciones. Sus principales componentes son: la Corte Suprema de Justicia (formada por nueve jueces) y el tribunal (que como cabeza del Poder Judicial de la Nación–, es la instancia jurídica final tanto para los asuntos en los que tiene competencia originaria, como en aquellos que plantean cuestiones de inconstitucionalidad).

Además, el Jurado de Enjuiciamiento y el Consejo de la Magistratura son organismos permanentes del Poder Judicial.

El Jurado de Enjuiciamiento es el órgano a cargo del juzgamiento de los jueces de los tribunales inferiores. Formado por nueve miembros, está integrado por: un ministro de la Corte Suprema, dos jueces de cámara, tres legisladores y tres abogados de la matrícula federal. Entre tanto, el Consejo de la Magistratura es el órgano que selecciona las ternas de los candidatos a magistrados y que realiza la acusación de los mismos ante el Jurado de Enjuiciamiento. El Consejo está integrado por trece miembros (Ley 26.080): tres jueces del Poder Judicial, seis legisladores, dos representantes de los abogados de la matrícula federal, un representante del Poder Ejecutivo y un

representante del ámbito científico y académico. Tribunales nacionales: son órganos encargados de administrar la justicia federal. Los tribunales con asiento en la Capital Federal están organizados en una cámara y en juzgados para cada una de las materias. En las provincias, los tribunales nacionales intervienen en todos los asuntos federales. Además, cada una de las provincias posee una organización judicial propia para ejercer la justicia ordinaria¹³.

La estructura del Poder Judicial Nacional tiene forma jerárquica: la Corte Suprema de Justicia de la Nación se encuentra a la cabeza del aparato, determinando las condiciones del personal que se ubica por debajo en las distintas cámaras y sus respectivas salas.

Características generales de las relaciones del trabajo en el PJN

Las normas que rigen y organizan el Poder Judicial nacional hacen muy escasa alusión cuestiones relativas a las relaciones laborales del sector. Por tal motivo, el Poder Judicial reglamenta las relaciones del trabajo en su seno, mayoritariamente a través de Acordadas (documentos que podrían entenderse como reglamentos, emitidos unilateralmente por los jueces cuando se reúnen para decidir cuestiones de índole administrativa). En este ámbito la negociación colectiva es un fenómeno muy reciente que se instala en la última década en las provincias (Santa Cruz, Mendoza, Neuquén y Entre Ríos), no así en nivel nacional en el cual que sigue rigiendo por un conjunto de Acordadas.

Los actores colectivos

A nivel nacional y federal los trabajadores del poder judicial cuentan con la representación de la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación, adherida esta a la Confederación General del Trabajo.

Sobre la Negociación Colectiva

En este sector, no se registran convenios colectivos de trabajo. Sin embargo, como mencionáramos anteriormente, las relaciones del trabajo en el nivel nacional y federal están regidas por acordadas dictaminadas en la Corte Suprema aunque con intervenciones del actor sindical para el dictado de las mismas. En este sentido, entendemos que a pesar del escaso avance en la institucionalización y democratización de las relaciones del trabajo en el sector, este tipo de actividades se conforman en instancias ad-hoc de negociación colectiva.

Sobre el Conflicto Laboral

¹³ Op. Cit.

Entre 2006 y 2010, sólo el 12% de los conflictos de la Administración Pública Nacional corresponde a este nivel del Poder Judicial. En general los reclamos son de tipo salarial y por la transparencia de los nombramientos en los cargos.

2.b. Poder Judicial Provincial (PJP)

Estructura formal

La estructura nacional se replica en todas las provincias. Existe un Tribunal Superior o Suprema Corte y debajo se encuentran las distintas cámaras con sus respectivas salas. Actualmente, la mayoría de las provincias han incorporado la figura del Consejo de la Magistratura en pos de dotar de mayor claridad el proceso de asignación de magistrados. Cada provincia goza de autonomía respecto de las demás y respecto del fuero federal.

Características generales de las relaciones del trabajo en el PJP

Todas las jurisdicciones cuentan con normativas que hacen referencia a cuestiones laborales, aunque en general como un capítulo más de la organización de las justicias provinciales. En general, se observan alusiones en las leyes orgánicas de los poderes judiciales. Luego, algunas provincias avanzan a partir de diferentes formas legales, como acordadas, decretos y reglamentos internos.

Estas diferentes estrategias de reglamentación también se observan a lo largo del tiempo en las distintas jurisdicciones. Así, se observan avances fragmentados a partir de la reglamentación de diferentes temáticas a lo largo del tiempo. Como consecuencia, no encontramos normas integrales de relaciones del trabajo en los distintos poderes judiciales provinciales.

Las normas más aludidas por los actores sindicales en las distintas jurisdicciones son las leyes de Porcentualidad o “de enganche”, normas que históricamente establecieron una relación porcentual entre los salarios de los jueces y los de los trabajadores, las cuales fueron derogadas – en su mayoría- en la década del '90, conformándose a su vez en el reclamo más recurrente por los sindicatos que no han logrado su restablecimiento ni el avance en la negociación colectiva.

Los actores colectivos

Los empleados judiciales de cada provincia cuentan con la representación de por lo menos un sindicato exclusivo para trabajadores judiciales, aunque en general sólo uno de los sindicatos detenta la personería gremial en cada provincia. En suma se trata de unas treinta y cuatro asociaciones gremiales distribuidas en todo el país. Más de la mitad de estas asociaciones están

afiliadas a la Federación Judicial Argentina, la cual a su vez se encuentra adherida a la Central de los Trabajadores Argentinos.

Sobre la negociación colectiva

De las 24 jurisdicciones, solo dos de ellas -Neuquén y Santa Cruz- han avanzado en la reglamentación específica de negociación colectiva para los trabajadores judiciales. Sin embargo, esta situación no implica que las mismas hayan formado alguna negociación colectiva y, viceversa, la falta de reglamentación no restringe la posibilidad de negociar colectivamente. A partir de nuestro relevamiento encontramos que las provincias de Entre Ríos, Mendoza y Santa Cruz registran Convenios Colectivos de Trabajo para trabajadores judiciales, sin embargo, los mismos no se encuentran disponibles.

Sobre el Conflicto Laboral

Entre las reivindicaciones de este colectivo de trabajadores, se cuenta: la puja por la negociación colectiva y por la reinstalación de la Ley de Porcentualidad (la cual establecería que el salario de los empleados judiciales se derive del salario de los jueces en un determinado porcentaje).

Durante el período 2006-2012 los conflictos judiciales en las provincias representan, en promedio, un 17% del total de conflictos en la Administración Pública Nacional. Las provincias que registran mayor cantidad de conflictos son: Bs. As., Chaco y Chubut. Un 67% de los conflictos adoptó la modalidad de paro.

3. Poder Ejecutivo

3.a. Poder Ejecutivo Nacional (PEN)

Estructura formal

Este sector del Estado tiene encargada “la jefatura del Estado y la representación internacional del país, la comandancia general de las fuerzas armadas y la conducción de la Administración Pública Nacional”¹⁴. Su estructura¹⁵ piramidal se conforma por la Presidencia de la Nación de la cual dependen sus Secretarías y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Luego, encontramos secretaría, ministerios y organismos descentralizados dependientes de determinados ministerios.

Características generales de las relaciones del trabajo en el PEN

¹⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_Ejecutivo_Nacional_%28Argentina%29

¹⁵ <http://www.sgp.gov.ar/dno/Org%20Total/mes.pdf>

Una de las características principales de las relaciones del trabajo en el Poder Ejecutivo Nacional, como la Administración Pública en general, es la estabilidad laboral. Este derecho nace en el primer párrafo del Artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina. Asimismo, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, en su artículo 17, establece que “El personal comprendido en régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado”. Sin embargo, no todos los trabajadores de la APN tienen estabilidad sino sólo los que se encuentran en la planta permanente. Así lo indica el Artículo 16 de la Ley N° 25.164, donde además de afirmar este derecho, establece que al personal comprendido en el régimen de contrataciones y en el de gabinete de las autoridades superiores, quedan excluidos entre otros derechos¹⁶. Así también, el Decreto N° 1.421/02, reglamentario de la mencionada ley, amplía esta noción agregando que: “La designación de personal ingresante en la Administración Pública Nacional en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección previstos por los escalafones vigentes, no reviste en ningún caso carácter de permanente, ni genera derecho a la incorporación al régimen de estabilidad”.

Los actores colectivos

Dentro del PEN coexisten dos sindicatos con personería gremial con actuación en toda la Administración Pública: la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN). Sin embargo, en las entrevistas realizadas a delegados de ATE y UPCN del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), ambos coinciden en que esta resolución no trajo grandes cambios, sino que legalizó una situación que ya existía previamente. Esto mismo se ve reflejado en uno de los considerandos de la citada resolución:

“Que dicha norma receptó la realidad histórica de la representación de este colectivo de trabajadores, admitiendo expresamente que la representatividad de los mismos corresponde simultáneamente a más de una asociación sindical con personería gremial”.

A estos dos sindicatos con personería gremial para todo el ámbito del PEN, debemos agregar la presencia de otros sindicatos con presencia en determinados sectores, como la Asociación Gremial Comisión Representativa del Personal de la Sindicatura General de la Nación; la Asociación del Personal de la Presidencia de la Nación; la Asociación de Profesionales Universitarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación (APUMAG); la

¹⁶ Igualdad, capacitación permanente, compensaciones, indemnizaciones y subsidios, asistencia social para sí y su familia, participación por intermedio de las organizaciones sindicales en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad con que se establezca en el CCT.

Asociación de Empleados Fiscales e Ingresos Públicos (AEFIP.); el Sindicato Único del Personal Aduanero de la República Argentina (SUPARA); la Asociación del Personal de Economía y Hacienda; la Asociación del Personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (APINTA); y la Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC).

Sobre la Negociación Colectiva

La negociación colectiva en la Administración Pública Nacional se rige por la Ley N° 24.185. La misma establece que la negociación podrá llevarse a cabo tanto a nivel general como sectorial, y la representación de los empleados públicos será ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación nacional.

Actualmente los trabajadores del PEN se encuentran contemplados en el Convenio Colectivo de Trabajo General N° 214/06. A su vez, existen CCT que se negocian a nivel sectorial como el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP); INTA; SENASA; INTI; Orquestas, Coros y Ballet Nacional; INCAA; SIGEN y Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos y Organismos de Fiscalización e Investigación y Producción que dependen del Ministerio de Salud de la Nación. Luego identificamos dos sectores que cuentan con CCT aunque sin articulación con el Decreto N° 214/06, estos son el Instituto Nacional de Seguridad Social, Jubilaciones y Pensiones (INSSEP) o “PAMI” y ANSES. Así también los últimos años registran –tanto a nivel general como sectorial- una dinámica periódica de actualización salarial a partir de la firma de acuerdos colectivos entre los actores.

Sobre el Conflicto Laboral

Entre 2006 y 2011, este sector registra un promedio de 31 conflictos laborales por año, lo que representa aproximadamente el 7% de los conflictos laborales del Poder Ejecutivo. De estos conflictos aproximadamente el 50% incluyen paros. La mayoría de estos conflictos tienen repercusiones en todo el territorio nacional, sin embargo suelen tener más visibilidad en CABA ya que todos los ministerios y centrales de organismos descentralizados se asientan en esta ciudad.

3.b. Poder Ejecutivo Provincial (PEP)

Estructura formal

A pesar de la relativa homogeneidad de las constituciones de las diferentes provincias de nuestro país, se observa una profunda diferenciación entre las mismas a partir de la cantidad de

habitantes, la extensión territorial, sus recursos naturales y el desarrollo de nuestro país a lo largo de la historia, básicamente relacionado con la organización económica centrada en una sistema agroexportador hegemónico hasta la década de 1930.

En la actualidad la República Argentina cuenta con 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales tienden a replicar la estructura de gobierno de nivel nacional, con un Poder Ejecutivo encargado de la Administración Pública y los poderes Legislativos y Judiciales. Los poderes ejecutivos de las diferentes jurisdicciones se materializan en la confirmación de diferentes ministerios y secretarías provinciales, tal como en el nivel nacional.

Las diferencias aludidas anteriormente, sumado a los diferentes contextos socioeconómicos nacionales y regionales, generaron importantes modificaciones en las últimas tres décadas para las distintas provincias y sus administraciones. Estos cambios se cristalizan en las estructuras ministeriales de cada provincia y en la asignación de recursos en cada una de ellas a lo largo del tiempo. A su vez estas modificaciones generan importantes cambios con respecto a la estructura del empleo público en cada provincia, lo que seguramente incidirá en el nivel de desarrollo de las relaciones laborales en cada provincia.

Una de las características fundamentales de la organización provincial de nuestro país la confirma el sistema tributario vigente, denominado como “mixto” por la participación de las provincias y la Nación en la determinación y distribución de los ingresos y gastos de cada provincia. Esta relación determina fuertemente a las administraciones provinciales y a sus estructuras de empleo público estatal, debate cristalizado en el Presupuesto anual de cada jurisdicción que, entre otras cuestiones, condiciona la cantidad de trabajadores estatales y/o la designación de salarios para estos trabajadores.

Características Principales de las relaciones del trabajo en el PEP

De acuerdo con la configuración federal de la República Argentina, podemos observar un desarrollo relativamente autónomo en cuanto a la institucionalización del empleo público en general y de las relaciones laborales en particular. Cabe aclarar que para los fines de este trabajo, incluimos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dentro del relevamiento general de las distintas provincias, a pesar de sus especificidades formales y políticas diferenciadas de esta última.

En principio se observa de que de las 23 jurisdicciones relevadas (incluida CABA) 22 de ellas cuentan con un estatuto vigente como régimen legal básico para el empleo público en cada

jurisdicción -con excepción de Tierra del Fuego que adhiere a la derogada Ley de la Función Pública (22.140). Ahora bien, sólo 12 jurisdicciones cuentan con reglamentaciones específicas para paritarias¹⁷, lo cual da cuenta del escaso avance general de las distintas jurisdicciones en cuanto a uno de los aspectos principales de las relaciones laborales: la negociación colectiva.

Los actores colectivos

La estructura sindical en las distintas provincias presenta una gran complejidad para su descripción y análisis pormenorizado. Sin embargo, podemos presentar algunas características principales y ponderar su complejidad.

En todo el país se registran, a la fecha de febrero de 2012 alrededor de 110 organizaciones sindicales representativas de trabajadores públicos provinciales¹⁸, de los cuales solo tres son sindicatos de 2º grado¹⁹. Por último, se registran dos federaciones sindicales de trabajadores públicos provinciales con actividad en todo el país.

Sobre la Negociación Colectiva

Continuando con los indicios observables del desarrollo de las relaciones laborales en las distintas jurisdicciones del territorio nacional, observamos que sólo Salta, Santa Cruz, Neuquén y Ciudad Autónoma de Buenos Aires han avanzado en la negociación y registro de convenios colectivos de trabajo para los trabajadores de los poderes ejecutivos provinciales, dando cuenta de las dificultades en la aplicación dinámica de la reglamentación vigente para el avance en la democratización de la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos provinciales. A pesar de lo anterior, todas las jurisdicciones registran algún tipo de instancia de participación colectiva para la determinación de las condiciones salariales que se negocian en paritarias al menos una vez al año.

Sobre el Conflicto Laboral

Este sector es uno de los más conflictivos del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública en general. Entre 2006 y 2011 registra un promedio anual de 195 conflictos laborales, los que representan el 43% de los conflictos laborales del Poder Ejecutivo, de los cuales cerca del 55% incluyen paros. No se observa una tendencia de centralización o nacionalización del conflicto,

¹⁷ Buenos Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Santa Fe, Chubut, Santa Cruz, Salta y Tierra del Fuego.

¹⁸ Incluyendo a ATE y UPCN como dos organizaciones con diferentes seccionales provinciales.

¹⁹ FEDERACION ARGENTINA DE TRABAJADORES ESTATALES PROVINCIALES; FEDERACION DE GREMIOS ESTATALES Y PARTICULARES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (FEGEPBA); FEDERACION DE ASOCIACIONES DEL PERSONAL JERARQUICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

sino que se registran dinámicas de conflicto casi independientes en cada jurisdicción, dentro de las que sobresalen Buenos Aires, Neuquén, Tierra del Fuego, Chaco y Santa Fe. Los reclamos tienden a concentrarse en cuestiones salariales, básicamente por aumentos salariales y pagos adeudados. Así también, los reclamos por apertura de instancias de negociación colectiva tienen relevancia ya que a pesar de no ser, en general, el reclamo principal, se observa su presencia a numerosos conflictos del sector.

La Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) participa de alrededor del 50% de los conflictos en el Poder Ejecutivo Provincial. Sin embargo, se observan participaciones importantes de sindicatos provinciales en la conflictividad laboral.

3.c. Poder Ejecutivo Municipal (PEM)

Estructura formal

A pesar del debate aún no resuelto sobre la definición concreta del concepto de municipio y sus funciones y atribuciones en el entramado político de nuestro país, se acuerda en líneas generales la idea de un gobierno local en estrecha relación con los gobiernos provinciales y el nacional. Esta falta de precisión se cristaliza en las diferentes organizaciones locales a lo largo del país, con la conformación de gobiernos locales, entre municipios y comunas. Estos últimos pueden ser dependientes de una provincia o de un municipio. Se estima la presencia de alrededor de 2600 gobiernos locales, lo cual no coincide necesariamente con la cantidad de municipios, sino con la complejidad sociopolítica de cada provincia y sus necesidades de organización.

En este marco, los municipios disponen de autonomía para su organización política, dentro del marco constitucional provincial y nacional. En este sentido, también cuentan con relativa autonomía para la organización política a partir de la cual tienden a replicar la estructura nacional y provincial a partir de la organización política de acuerdo a los distintos poderes. La excepción la conforma el desarrollo del poder judicial a nivel municipal, el cual no se ha desarrollado en pos de utilizar los medios judiciales de cada una de las provincias.

En líneas generales, las estructuras organizacionales de los diferentes municipios se determinan de manera unilateral, sin necesidad de intervención del poder legislativo -tal como sucede a nivel provincial o nacional- y en relación al contexto socioeconómico de cada municipio y sus necesidades de organización política y administrativa. En este sentido se observa una mayor complejidad de las funciones y atribuciones de los municipios con mayor cantidad de habitantes -

como Ciudad de Córdoba, Mendoza y Rosario, entre otras-, lo cual incide directamente en el desarrollo de sus respectivos poderes ejecutivos.

Características Principales de las relaciones del trabajo en PEM

La complejidad en la descripción de las características principales del Poder Ejecutivo Municipal se basa en la gran cantidad de gobiernos locales –de la más variada cantidad de habitantes- que conforman nuestro territorio nacional y la relativa autonomía que estos presentan frente a los Estados Provinciales y al Estado Nacional.

En principio se observa una gran variedad de reglamentación en cada jurisdicción. Mientras algunas provincias cuentan con reglamentaciones provinciales para el empleo público (Buenos Aires, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, Santa Cruz, y Santa Fe), los que no cuentan con ella se caracterizan por registrar Estatutos y Escalafones para sus municipios más poblados, en general, capitales provinciales. Por último, algunas provincias no registran reglamentaciones sobre el empleo público municipal (Formosa, San Juan, Tierra del Fuego y Tucumán).

Así también, se observa una tendencia a la adhesión de los municipios a las reglamentaciones provinciales referidas a la negociación colectiva, sin necesidad de generar nuevas normas al respecto.

Los actores colectivos

El Poder Ejecutivo Municipal en nuestro país presenta una estructura aun más compleja que el nivel provincial, centrado en la cantidad de municipios en nuestro país. A la fecha de febrero de 2012, se registran casi 530 organizaciones sindicales con representación de trabajadores dependientes de los diferentes poderes ejecutivos municipales de nuestro país, (incluyendo a ATE y UPCN) dos de las cuales son confederaciones nacionales²⁰ y dieciséis federaciones provinciales²¹. También se observa una gran dispersión en la cantidad de organizaciones sindicales para empleados municipales en cada provincia, lo cual depende del tamaño de cada provincia. Mientras algunas provincias cuentan con menos de 10 sindicatos, la provincia de Buenos Aires cuenta con casi 150 sindicatos municipales.

Sobre la Negociación Colectiva

²⁰ Confederación de Trabajadores Municipales de la Republica Argentina (CTM) y Confederación de Obreros y Empleado Municipales de Argentina (COEMA).

²¹ En Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, dos en Buenos Aires, dos en Córdoba, dos en Neuquén y dos en Santa Fe.

La dinámica de negociación colectiva del Poder Ejecutivo, a nivel de los gobiernos locales, muestra una dinámica menos institucionalizada aún que el nivel de las provincias. En principio sólo se observan dos propuestas de Convenio Colectivo de Trabajo para empleados municipales en Junín de los Andes y Picún Leufu, provincia de Neuquén. Sin embargo, los últimos años muestran una dinámica activa de los gobiernos locales por determinar colectivamente, por lo menos, los salarios de sus empleados municipales a través de reuniones (en general ad hoc) paritarias.

Sobre el Conflicto Laboral

Este es otro de los sectores que registra los mayores índices de conflictividad laboral en el periodo 2006-2012. Con un promedio de 230 conflictos laborales representa cerca del 51% de los conflictos laborales del Poder Ejecutivo. Del total de conflictos, cerca del 54% incluyen paros. Las provincias que sobresalen son Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Neuquén con un promedio de al menos 10 conflictos laborales con paro por año.

En este sector, ATE participa de alrededor del 30% de los conflictos laborales por lo que la participación de sindicatos locales toma relevancia. En varias provincias, se conforman federaciones de sindicatos municipales con importante participación en la negociación colectiva y la conflictividad laboral.

Tal como los niveles nacional y provincial, los principales reclamos tienen que ver con cuestiones salariales, principalmente por aumentos y por retrasos en sus salarios reales.

Síntesis y algunos interrogantes para una línea de investigación futura

Una primera aproximación a las relaciones del trabajo en la Administración Pública de nuestro país nos remite a una configuración formal y una dinámica colectiva completamente diferente a la clásica configuración y dinámica del sector privado tradicional. Este hecho nos obliga a introducirnos en el estudio a través de la reglamentación vigente como primer parámetro para comprender la dinámica general del sector y los temas que nos interesan como la organización colectiva, la negociación colectiva y de conflicto laboral a través de un abordaje integral y específico del fenómeno que permita indagar acerca de cómo se posicionan los actores y cómo interactúan en cada caso. Así, la descomposición de la Administración Pública por poder y nivel de gobierno es apenas una estrategia de estudio para observar la diversidad y profundidad de la temática actual en cada sector.

A partir de esta primera aproximación a las relaciones del trabajo en la Administración Pública observamos una gran fragmentación de la reglamentación laboral básica y sobre cuestiones específicas de relaciones laborales, como la negociación colectiva y el conflicto laboral. Así también observamos escasa articulación o coordinación de la legislación y la negociación colectiva entre poderes y niveles, por la que cada nivel estatal de cada poder cuenta con su propia dinámica de relaciones laborales, a lo que se suman las diferencias entre jurisdicciones y al interior de las mismas. Esta situación también se ve reflejada en la fragmentación y escasa coordinación de la organización colectiva de los trabajadores, que tienden a organizarse -con excepciones- a nivel local, por poder y nivel.

Al respecto de la vinculación entre la institucionalización de las relaciones del trabajo y la dinámica de conflicto laboral, observamos que si bien el Poder Ejecutivo es el sector que muestra más avances en materia legislativa laboral y de negociación colectiva, registra la mayoría de los conflictos laborales dentro de la Administración Pública. A su vez, el Poder Legislativo, sector de la Administración Pública con menor avance en reglamentación laboral básica y sobre relaciones laborales es el sector con menos conflicto laboral registrado. Por último, el Poder Judicial es otro ejemplo de escaso avance en materia de reglamentación y negociación colectiva formal con una dinámica de conflicto laboral concentrada en las provincias y más intensa que el Poder Legislativo, aunque mucho menor que el Poder Ejecutivo.

A partir de lo anterior entendemos que la mayor institucionalización de las relaciones del trabajo no implica se conforma como una condición necesaria pero no suficiente para la canalización de los conflictos laborales. Tampoco podemos dejar de mencionar la complejidad de cada uno de los poderes de gobierno es sus distintos niveles de gobierno, realidad social que complejiza el análisis. Como ejemplo, podemos citar al Poder Ejecutivo Nacional, como el sector más reglamentado y con la dinámica de negociación colectiva más avanzada del Poder Ejecutivo, que a su vez registra menos del 10% de los conflictos laborales del Poder Ejecutivo. En cambio, los niveles provincial (PEP) y municipal (PEM), son sectores con menos avances en materia reglamentaria y de negociación colectiva y registran, en conjunto, más del 90% del conflicto en el PE.

Así entendemos que la descripción y análisis normativo de cada poder y nivel estatal se conforma como una primera aproximación a la comprensión de la dinámica de relaciones del trabajo en la Administración Pública de nuestro país. Por tal motivo se hace necesario avanzar en el análisis de

las estrategias de los actores. En principio podemos afirmar que la aplicación de políticas públicas generales y/o específicas sobre el empleo público de cada poder y nivel tiene implicancias directas en la dinámica de negociación colectiva y conflicto laboral. La estrategia del Estado como empleador condiciona directamente las estrategias sindicales, las cuales cuentan con su propia complejidad debido a, entre otras cuestiones, la pluralidad sindical y la misma caracterización del empleador. Así se conforma como aspecto central comprender la estrategia política de las organizaciones colectivas de los trabajadores y del Estado como empleador, visible a partir de los reclamos y conflictos laborales planteados por las organizaciones de trabajadores y las estrategias de reconocimientos y concesiones del Estado en su rol empleador.

Bibliografía

- ✓ Armelino, M. (2009). Breve historia de la negociación colectiva en la administración pública nacional. En Asociación Argentina en Especialistas en Estudios del Trabajo (Ed.) Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: El trabajo como cuestión central. El escenario postconvertibilidad y los desafíos frente a la crisis económica mundial. Buenos Aires, Argentina.
- ✓ Barzola, V. y Oyarzo, L. (2011). Pluralidad de representación y ejercicio de la libertad sindical en el Estado: aportes para el debate”. IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria “Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas”. Buenos Aires, 29 y 30 de septiembre - 1° de octubre de 2011. Recuperado de: http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_3/barzola_mesa_3.pdf
- ✓ Cao, H. Et al. (2007). Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, provincias y municipios. Cao, Horacio (Comp.). 1ª Edición. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- ✓ Córdova, E. (1985). Tendencias y determinantes de las huelgas en la administración pública. En *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 104, núm. 2, abril-junio 1985. OIT.
- ✓ Cremonte, M. (2006). El nuevo Convenio Colectivo en la Administración Pública: la opción por la autonomía.
- ✓ Diana Menéndez, N. (2005). La representación sindical en el Estado: una cuestión diputada. En 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo “Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades”, 10 al 12 de agosto de 2005. Recuperado desde: <http://www.aset.org.ar/congresos/7congreso.htm>
- ✓ Duhalde, S. (2009). La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo, 1989-1995. (2009, Septiembre). En *Revista Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas. Edición N° 13, Volúmen XII*. Recuperado desde: http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/13_DUHALDE.pdf
- ✓ Guerrero Orozco, O. (1979). La administración pública en el capitalismo avanzado. Capacidad y límites como factor de cambio. INAP. México.
- ✓ Nejmkis, L. (2008). La negociación colectiva y el diálogo social como instrumento democrático. La negociación colectiva en la Administración Pública Nacional de la República Argentina. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

- ✓ Ozaki, M. (1987). Las relaciones de trabajo en la administración pública. 2. Los conflictos de trabajo y su solución. En *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 106, núm. 4, octubre-diciembre 1987. OIT.
- ✓ Villarroel, A. (1999). La reforma del Estado. Los desafíos pendientes. (p. 249-267). En *Estado Argentino. Transformación de las Relaciones Laborales. A través del Convenio Colectivo de Trabajo*. Noemí Rial (Comp.). Universidad Tres de Febrero y Fundación Unión. ISBN 987-97838-1-6. Argentina.